

# BlogDUE

I consumatori come veicolo per il rispetto del diritto internazionale. Le conclusioni dell'Avvocato generale Ćapeta nella causa C-399/22, *Confédération paysanne* sull'indicazione di origine dei prodotti del Sahara occidentale

Anna Pau (Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea, Università di Bologna) – 14 luglio 2024

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Brevi cenni ricostruttivi: la disputa per il territorio del Sahara occidentale e la posizione dell'Unione. – 3. Questioni pregiudiziali e le conclusioni dell'AG in *Confédération paysanne*: l'esclusione dell'etichettatura "Made in Sahara occidentale, Regno di Marocco". – 4. Commento: la coerenza della soluzione proposta sull'etichettatura dei prodotti provenienti da un territorio occupato dal Marocco rispetto a quella di cui alla causa *Psagot*. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Il 21 marzo 2024 sono state pubblicate le conclusioni dell'Avv. generale Ćapeta (AG) nelle tre cause *Front Polisario*, tuttora pendenti di fronte alla Corte di giustizia (le tre sentenze dovrebbero essere rese note entro l'estate 2024). È stato così aggiunto un nuovo tassello alla saga che vede contrapposto, da una parte, il movimento di liberazione nazionale Fronte Polisario, che lotta per l'autodeterminazione del popolo Sahrawi e, dall'altra, la Commissione e il Consiglio, che hanno rispettivamente negoziato e concluso accordi finalizzati alla cooperazione bilaterale con il Marocco in vari ambiti, tra cui la pesca. Il Tribunale e la Corte si sono già pronunciati in vari ricorsi di annullamento e rinvii pregiudiziali sulla legalità di tali atti [tra i numerosi commenti alla saga, si vedano J. ODERMATT, [International Law as Challenge to EU Acts: Front Polisario II](#), in *Common Market Law Review*, 2023, p. 217 ss.; E. KASSOTI, [The ECJ and the Art of Treaty Interpretation: Western Sahara Campaign UK](#), in *Common Market Law Review*, 2019, p. 209 ss.; E. CANNIZZARO, [In Defence of Front Polisario: The ECJ as a Global Jus Cogens Maker](#), in *Common Market Law Review*, 2018, p. 569 ss.]. La vicenda ha avuto grande risonanza, dovuta alle sue implicazioni che vanno ben al di là della sfera dell'azione esterna dell'Unione, con potenziali ripercussioni sull'ordinamento dell'Unione e sulla "stretta osservanza" del diritto

internazionale di cui all'art. 3 (5) TUE, in quanto la Corte ha avuto occasione di chiarire il contenuto degli obblighi derivanti per l'UE da principi di diritto internazionale consuetudinario.

Due delle tre cause all'attenzione dell'AG sono procedimenti di secondo grado aventi ad oggetto, il primo ([cause riunite C-779/21 P e C-799/21 P, Commissione c. Front Polisario](#)), l'annullamento della [decisione \(UE\) 2019/217](#) del Consiglio che approva l'estensione delle tariffe preferenziali di cui all'accordo di associazione UE-Marocco ai prodotti provenienti dal Sahara occidentale (tra cui i prodotti agricoli) e, il secondo ([cause riunite C-778/21 P e C-798/21 P, Commissione c. Front Polisario](#)), l'annullamento della [decisione \(UE\) 2019/441](#) del Consiglio che approva un protocollo aggiuntivo all'accordo di partenariato per la pesca UE-Marocco, il quale rende quest'ultimo applicabile alle acque adiacenti al Sahara occidentale. Più in particolare, i due appelli sono stati introdotti da Consiglio e Commissione avverso le sentenze del Tribunale che hanno annullato entrambe le decisioni citate (per un breve commento cfr. C. CONTARTESE, [Rassegna di giurisprudenza Corte di giustizia dell'UE](#), Forum PIUE, gennaio-marzo 2024).

La terza causa all'esame dell'AG ([causa C-399/22, Confédération paysanne e tomates du Sahara occidentale](#)) è stata invece introdotta tramite rinvio pregiudiziale, sollevato dal Consiglio di Stato francese nel contesto di una controversia che vede contrapposte la Confédération paysanne (unione francese degli agricoltori) e i Ministeri francesi dell'agricoltura e dell'economia. Il suddetto rinvio ha ad oggetto l'interpretazione del [regolamento \(UE\) 1169/2011](#), del [regolamento \(UE\) n. 1308/2013](#), del [regolamento \(UE\) n. 543/2011](#) e del [Codice doganale dell'Unione](#) e concerne l'indicazione di origine di alcuni prodotti agricoli coltivati nel Sahara occidentale (pomodorini ciliegini e meloni *charentais*). Il presente commento si propone di analizzare le [conclusioni](#) rese dall'AG in seno a quest'ultimo procedimento.

Il rinvio sollevato dal giudice francese in *Confédération paysanne* tocca un tema sul quale la Corte aveva già avuto occasione di pronunciarsi: si tratta dell'etichettatura dei prodotti importati nell'Unione e provenienti da territori non autonomi e/o occupati, i cui popoli sono in attesa di esercitare il diritto all'autodeterminazione (Palestina e Sahara occidentale). La Corte se ne è occupata nell'ambito del rinvio pregiudiziale *Psagot* ([sentenza della Corte del 12 novembre 2019, causa C-363/18, Psagot](#)) [per un approfondimento cfr. S. POLI, [Ensuring Respect for International Humanitarian Law Through Labelling Requirements: OJE and Vignoble Psagot](#), in G. BUTLER, R. A. WESSEL (eds.), *EU External Relations Law: The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 971 ss.; G. HARPAZ, [Mandatory labelling of origin of products from territories occupied by Israel and the weight of public international law: Psagot](#), in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1587 ss.; A. PAU, ["Made in Settlements"! Il consumatore europeo deve sapere se i beni sono prodotti in un territorio palestinese occupato da Israele](#), in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 431 ss.; S. VILLANI, [Diritti del consumatore e diritto](#)

[all'autodeterminazione dei popoli: la sentenza della Corte di giustizia UE nel caso Psagot](#), in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 777 ss.]. Il suddetto rinvio riguardava le merci originarie dei territori occupati dallo Stato di Israele dal giugno del 1967: alture del Golan, striscia di Gaza e Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est. Nella sua sentenza, il giudice dell'UE aveva stabilito che essi devono recare in etichetta non soltanto l'indicazione di detti territori, ma anche quella del loro specifico luogo di provenienza, nel caso in cui si tratti di un insediamento israeliano. Secondo la Corte, i prodotti in questione devono essere così etichettati: "Cisgiordania: insediamento israeliano". Nel caso in esame, l'atto che la Corte era stata chiamata ad interpretare era un atto interno dell'Unione relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori [i.e. il regolamento (UE) 1169/2011, cit.] e non un accordo internazionale. Il giudice dell'Unione aveva interpretato tale atto in modo tale da favorire il rispetto del diritto internazionale tramite le decisioni di acquisto dei consumatori, in quanto aveva stabilito che il consumatore dovesse essere reso consapevole della specifica provenienza dei prodotti dagli insediamenti illegali, in modo da poter compiere una scelta informata.

Le questioni emerse in *Psagot* ed oggetto anche delle conclusioni qui in commento, attinenti alle regole di origine e al diritto all'informazione dei consumatori, non hanno ricevuto la stessa attenzione che la dottrina ha invece dedicato alle pronunce della Corte relative all'applicazione territoriale degli accordi internazionali conclusi dall'UE e al trattamento preferenziale riservato ai prodotti provenienti da territori contesi: si pensi ad *Anastasiou, Brita, Front Polisario* (rispettivamente: [sentenza della Corte del 5 luglio 1994, causa C-432/92, Anastasiou](#); [sentenza della Corte del 25 febbraio 2010, causa C-386/08, Brita](#); [sentenza della Corte del 21 dicembre 2016, causa C-104/16 P, Front Polisario](#)).

Ci sembra di poter affermare che l'azione di fronte al giudice nazionale, poi sfociata nel rinvio pregiudiziale, sia stata esercitata in maniera strumentale, ovvero con l'intento di bloccare l'importazione dal Marocco nell'Unione di alcuni prodotti agricoli originari del Sahara occidentale, con il fine ultimo di limitare la concorrenza per gli agricoltori francesi di cui è espressione *Confédération paysanne*. Eppure questa causa ci sembra degna di essere approfondita, in quanto ci offre (nuovamente) l'opportunità di riflettere sul rapporto tra diritto UE e diritto internazionale di natura consuetudinaria e, in particolare, sugli obblighi derivanti per l'UE dal principio di autodeterminazione dei popoli, sul ruolo dei privati (i consumatori) nel favorire il rispetto del diritto internazionale umanitario e anche sui limiti dei poteri degli Stati membri nell'ambito della politica commerciale comune.

Nel prosieguo, una breve introduzione sarà dedicata alla disputa territoriale avente ad oggetto il Sahara occidentale, nonché alla posizione assunta dall'Unione in tale contesto; riferimento sarà fatto alle precedenti pronunce della Corte di giustizia (sentenza *Front Polisario*, cit., e [sentenza della Corte del 27 febbraio 2018, causa C-266/16, Western Sahara Campaign UK](#)) sul tema dell'applicazione *ratione loci* degli accordi conclusi dall'UE con

il Marocco (par. 2). Di seguito, si esporranno le questioni pregiudiziali e le principali linee argomentative dell'AG nella causa qui in commento (par. 3), per poi fornire alcune osservazioni critiche con riguardo alla coerenza della soluzione proposta rispetto a quella di cui alla causa *Psagot* (par. 4). Alcune valutazioni conclusive saranno oggetto dell'ultimo paragrafo.

2. Il Sahara occidentale è un territorio non-autonomo che dal 1963 figura nella lista creata ai sensi del Capitolo XI della Carta delle Nazioni Unite (cfr. il [rapporto](#) del Comitato sulle informazioni provenienti dai territori non autonomi e la [lettera](#) di H. Corell, del 29 gennaio 2002, indirizzata al Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, punto 5). Il popolo Sahrawi, originario di questo territorio, da lungo tempo è in attesa di esercitare il diritto all'autodeterminazione [v. Corte internazionale di giustizia, [parere](#) sul Sahara occidentale e, *inter alia*, [S/RES/2468 \(2019\)](#); v. anche conclusioni, punto 7], ma il Marocco di fatto glielo impedisce, rivendicando la propria sovranità sul territorio ed occupandone una larga porzione con insediamenti contrari al diritto internazionale [si vedano [A/RES/34/37 \(1979\)](#) e [A/RES/35/19 \(1980\)](#) ed i [report](#) del Segretario generale delle Nazioni Unite su MINURSO]. Va precisato che il Marocco non è mai stato considerato dalle Nazioni Unite quale formale amministratore del territorio non autonomo ed infatti non compare nella lista delle potenze amministratrici, né è soggetto all'obbligo di informare periodicamente il Consiglio di sicurezza sui progressi dell'amministrazione (cfr. Corell, cit., punto 7). Mentre tale Stato ritiene quindi che il Sahara occidentale sia parte del proprio territorio, l'Unione riconosce il suo *status* non autonomo in base alla Carta delle Nazioni Unite ed il diritto all'autodeterminazione del popolo Sahrawi, sostenendo una soluzione della disputa che sia pragmatica e basata sul compromesso (cfr. la [dichiarazione](#) del Consiglio di associazione, del 27 giugno 2019, punto 13). Come a breve si dirà, nonostante ciò, l'Unione ha adottato una prassi in base alla quale il Marocco viene considerato potenza amministratrice *de facto* del Sahara occidentale (perlomeno agli effetti della politica commerciale).

In breve, la questione territoriale è approdata di fronte ai giudici europei in quanto il Fronte Polisario – rappresentante del popolo Sahrawi – e Western Sahara Campaign UK – un'organizzazione di volontariato avente la finalità di promuovere il riconoscimento del diritto all'autodeterminazione del suddetto popolo – hanno contestato (in sedi diverse) la validità dei trattati UE-Marocco in quanto applicabili al territorio del Sahara occidentale, ivi incluse le acque ad esso adiacenti, in violazione di norme fondamentali del diritto internazionale quali il diritto all'autodeterminazione dei popoli ed il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali. Infatti, nonostante il Sahara occidentale non fosse formalmente incluso nella portata territoriale degli accordi, la prassi posta in essere dall'Unione integrava una estensione *de facto* del campo di applicazione *ratione loci* degli accordi a detto territorio, in quanto i suoi prodotti beneficiavano delle relative tariffe preferenziali e gli Stati membri della possibilità di pesca nelle sue acque. Le descritte pratiche commerciali si incentravano piuttosto sul riconoscimento, da parte delle

istituzioni UE, di un titolo “di fatto” vantato dal Marocco sul territorio non autonomo.

Con le sentenze rese nelle cause *Front Polisario* e *Western Sahara Campaign UK*, la Corte ha ritenuto che gli accordi UE-Marocco non potessero interpretarsi come applicabili al territorio del Sahara occidentale (o alle acque ad esso adiacenti), in virtù dello *status* di territorio non autonomo (e quindi “distinto e separato”) che lo contraddistingue ai sensi del diritto internazionale (v. sentenza *Front Polisario*, cit., punti 23, 37, 92 e 95; sentenza *Western Sahara Campaign UK*, cit., punti 62-64 e 69). I giudici europei hanno quindi operato una netta distinzione tra il territorio in questione e quello del Marocco e su di essa hanno intessuto il quadro giuridico delle sentenze citate, confermando la validità degli accordi *de quo*. In seguito, il Consiglio ha autorizzato la Commissione a negoziare nuovi accordi con lo Stato marocchino, per conformarsi all’interpretazione data dalla Corte e, in definitiva, formalizzando le pratiche commerciali contestate. Tali intese integrative sono state concluse dopo aver adempiuto solo formalmente all’obbligo di consultazione del popolo interessato: il primo, uno scambio di lettere con il quale si estendeva il campo di applicazione *ratione loci* dell’accordo di associazione al Sahara occidentale; il secondo, un protocollo aggiuntivo che allargava il campo di applicazione dell’accordo di partenariato per la pesca per ricomprendervi le acque adiacenti al Sahara occidentale. Le due parti hanno esteso l’applicazione territoriale dei trattati “senza pregiudizio per le rispettive posizioni” sulla disputa riguardante lo *status* del Sahara occidentale. Un [rapporto](#) della Commissione concludeva che “most people now living in Western Sahara are very much in favour of the extension of tariff preferences to products from Western Sahara under the EU-Morocco Association Agreement” (corsivo aggiunto). Tuttavia, le trattative con il Fronte Polisario avevano rivelato la sua contrarietà politica alla modifica del trattato: la principale opposizione all’inclusione del Sahara occidentale nell’ambito di applicazione del medesimo consisteva nel fatto che tale inclusione avrebbe consolidato la sovranità marocchina sul territorio (cfr. rapporto sopra citato, pp. 1-2 e 31-32).

Il Fronte Polisario ha quindi cercato giustizia impugnando le decisioni di approvazione dei nuovi accordi di fronte alla Corte di giustizia. Il Tribunale ha annullato i suddetti atti in quanto essi non rispettavano: (a) quanto demandato dalla Corte nelle precedenti pronunce e (b) le norme di diritto internazionale vincolanti per l’Unione e rilevanti nel caso di specie ([sentenza del Tribunale del 29 settembre 2021, cause riunite T-344/19 e T-356/19, Front Polisario c. Consiglio](#), punti 322 e 362; [sentenza del Tribunale del 29 settembre 2021, causa T-279/19, Front Polisario c. Consiglio](#), punto 328 e 385). Nello specifico, alla base dell’annullamento delle decisioni impuginate vi è la violazione degli obblighi precisi e incondizionati derivanti dal principio di autodeterminazione dei popoli e da quello degli effetti relativi dei trattati (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Ed infatti, il Consiglio e la Commissione non avrebbero ottenuto il consenso esplicito, libero ed autentico

del popolo Sahrawi, come invece richiesto dai suddetti principi di diritto consuetudinario (cfr. punti sopra citati).

Si precisa che, nonostante le decisioni di conclusione degli accordi UE-Marocco siano state recentemente invalidate dal Tribunale, i prodotti del Sahara occidentale continuano ad essere importati nell'Unione, in forza dell'istituto del mantenimento nel tempo degli effetti dell'atto impugnato (v. art. 264, secondo comma, TFUE; [sentenza della Corte del 28 aprile 2025, causa C-28/12, Commissione c. Consiglio](#), punto 60 e giurisprudenza ivi citata, e [sentenza della Corte del 4 settembre 2018, causa C-244/17, Accordo con il Kazakistan](#), punto 51).

3. Dopo aver delineato gli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia, è necessario esaminare le conclusioni rese dall'AG in *Confédération paysanne*, presentando *in primis*, brevemente, le questioni pregiudiziali. Il Consiglio di Stato francese ha domandato alla CGUE, in primo luogo, se il diritto UE (e, in particolare, il Codice doganale dell'Unione, cit.) possa essere interpretato in modo da consentire ad uno Stato membro di proibire l'importazione di frutta e verdura nell'Unione da un Paese terzo, a fronte di una violazione delle norme UE sull'etichettatura e, in particolare, della mancata indicazione dell'origine effettiva del prodotto. Con la seconda questione pregiudiziale è stato chiesto alla Corte se il Marocco possa essere considerato come Paese di origine dei prodotti del territorio non autonomo nell'ambito del nuovo accordo UE-Marocco, con applicazione estesa al Sahara occidentale. Si chiede inoltre se le autorità marocchine abbiano il potere di rilasciare i certificati di conformità relativi a tali prodotti. In caso di risposta affermativa, viene domandato ai giudici dell'Unione se la decisione del Consiglio che approva tale accordo sia conforme agli articoli 3 (5) e 21 TUE e al principio consuetudinario di autodeterminazione dei popoli. Infine, la Corte deve chiarire se i prodotti del Sahara occidentale non debbano piuttosto essere indicati come provenienti da quest'ultimo territorio, non potendo essere contrassegnati come "made in Morocco".

La prima questione concerne i poteri degli Stati membri nell'ambito della politica commerciale comune (PCC) e, più nello specifico, le misure unilaterali che questi sono autorizzati ad adottare alla luce della natura di tale competenza. L'AG ricorda che la PCC deve essere governata da principi uniformi e che, in generale, l'uniformità di tale politica rappresenta uno dei suoi tratti fondanti (v. conclusioni, par. 26 e 32 e art. 207 (1) TFUE). Agli Stati membri è precluso agire unilateralmente nel campo del commercio internazionale, a meno che questi non siano autorizzati dall'Unione [v. art. 2 (1) TFUE]. Il diritto secondario prevede che, in via eccezionale, gli Stati membri possano adottare misure commerciali unilaterali ove queste siano giustificate (*inter alia*) da considerazioni di ordine pubblico o pubblica sicurezza [v. art. 134 (1), Codice doganale dell'Unione, cit., e art. 24 (2) (a), [regolamento](#) di base sulle importazioni].

L'AG rileva che misure di questo tipo non possono essere adottate nei confronti di un solo Stato terzo (il Marocco, in questo caso), ma devono essere

adottate *erga omnes*; inoltre, una siffatta deroga alla libertà di commercio può soltanto essere giustificata, come visto, da specifiche ragioni di interesse pubblico. In questa ultima categoria non sembra poter rientrare, ad avviso dell'AG, una (mera) violazione delle norme UE sull'etichettatura; pertanto, quest'ultima non viene considerata ragione sufficiente a giustificare l'adozione di un divieto unilaterale all'importazione (v. conclusioni, par. 39 ss.). La risposta dell'AG alla prima questione pregiudiziale è pertanto negativa. Ma l'AG adduce anche un'altra considerazione al fine di avvalorare la sua risposta al quesito pregiudiziale, rilevando che una misura nazionale di questo tipo non precluderebbe affatto la circolazione dei prodotti in questione nel mercato francese, in quanto gli stessi potrebbero giungervi dopo essere stati importati da altri Stati membri (v. conclusioni, par. 47).

L'AG passa poi ad esaminare l'ultima domanda posta dal giudice del rinvio, concernente la corretta indicazione di origine dei prodotti *de quo*. L'analisi parte dal diritto dei consumatori ad essere informati al fine di poter effettuare scelte d'acquisto consapevoli e dal divieto di fornire informazioni sugli alimenti che inducano (o rischino di indurre) in errore [v. regolamento (UE) 1169/2011, cit.]. In particolare, l'origine di un prodotto, anche se non sempre determinante, può influenzare a tutti gli effetti la scelta di un consumatore mediamente sensibile a varie tematiche. La normativa che regola la commercializzazione di pomodorini ciliegini e meloni *charentais* nell'Unione richiede la presenza obbligatoria di un'etichetta indicante il Paese d'origine (v. conclusioni, par. 77-81; [regolamento \(UE\) n. 1308/2013](#) e [regolamento di esecuzione \(UE\) n. 543/2011](#)). Diventa dunque necessario determinare se il territorio non autonomo del Sahara occidentale possa costituire un "paese di origine" ai fini dell'etichettatura. L'AG richiama la giurisprudenza *Psagot*, che ha interpretato la nozione di "territorio" estensivamente, fino a ricomprendervi entità diverse dai "paesi" o dagli "Stati", quali gli "spazi geografici che, pur trovandosi sotto la giurisdizione o sotto la responsabilità internazionale di uno Stato, dispongono tuttavia, sotto il profilo del diritto internazionale, di uno statuto proprio e distinto da quello di tale Stato" (v. sentenza *Psagot*, cit., punto 31). Come già ricordato, la Corte ha riconosciuto un siffatto *status* differenziato al territorio del Sahara occidentale; per questo motivo è possibile trattarlo alla stregua di un territorio doganale distinto ai fini dell'art. 60 del Codice doganale dell'Unione (v. conclusioni, par. 92-93). Ciò porta l'AG ad affermare che, essendo stati i prodotti di cui trattasi interamente ottenuti nel territorio del Sahara occidentale, essi devono essere etichettati conseguentemente (v. conclusioni, par. 92-93 e 96).

Ci si chiede quindi se l'omissione del riferimento al territorio di origine sia suscettibile di indurre in errore il consumatore europeo, le cui scelte possono essere dettate – *inter alia* – da considerazioni etiche, come risultante dalla giurisprudenza *Psagot* (cfr. sentenza *Psagot*, cit., punti 54-56 e [conclusioni Avv. gen. Hogan in Psagot](#), par. 51-52). L'AG ha dato atto della difficoltà di conciliare posizioni giuridiche e politiche in tale contesto, "semplificando" la questione come segue: "un prodotto contrassegnato da

un'etichetta del paese di origine che indica il territorio X, quando invece, di fatto, il prodotto è originario del territorio Y, cre[a] il rischio di una decisione di acquisto male informata” (v. conclusioni, parr. 113-114). L'AG suggerisce pertanto alla Corte di affermare che il diritto UE *impone* che i prodotti in oggetto rechino un'etichetta del Paese di origine che rifletta la loro provenienza dal territorio del Sahara occidentale, perché esso è, effettivamente, il loro territorio d'origine (v. conclusioni, par. 117).

Il punto su cui l'AG si sofferma successivamente riguarda se sulle etichette in questione vi sia spazio per un riferimento (aggiuntivo) al Regno del Marocco. È necessaria una tale precisazione ai fini della corretta informazione del consumatore? In *Psagot*, la mancata indicazione del luogo di provenienza reale, i.e. gli insediamenti israeliani, avrebbe potuto indurre i consumatori a ritenere (erroneamente) che un prodotto provenisse da un produttore palestinese o siriano. Secondo l'AG, nel caso in commento, invece, l'aggiunta “Regno del Marocco” in etichetta non preciserebbe più chiaramente il loro luogo di provenienza (v. conclusioni, par. 130) e non fornirebbe dunque alcun'altra informazione tale da rendere più completo il quadro informativo a disposizione del consumatore per effettuare la sua scelta di acquisto. Alla base di questa conclusione l'AG pone più motivi: (a) questo tipo di informazione non sarebbe oggettivamente corretta ed obiettiva; (b) essa contrasterebbe inoltre con la posizione espressa dall'Unione in merito al territorio del Sahara occidentale; (c) infine, il consumatore potrebbe dedurre le necessarie informazioni sull'origine dei prodotti in questione soltanto qualora il Sahara occidentale fosse indicato come Paese di origine (v. conclusioni, parr. 115-116, 131-132 e 141). Le conclusioni evidenziano dunque che, “allo stato attuale del diritto e della politica dell'Unione, questo tipo di etichetta non può contenere riferimenti al Regno del Marocco” (v. conclusioni, paragrafo conclusivo). È opportuno a questo punto svolgere alcune riflessioni nei successivi paragrafi sulle conclusioni cui perviene l'AG nella causa in esame.

**4.** Per quanto concerne la risposta alla prima questione, relativa ai poteri degli Stati membri nell'ambito della PCC, non si può che condividere la soluzione fornita dall'AG, che si fonda su un'interpretazione restrittiva del concetto di interesse pubblico nazionale, nonché dei casi in cui gli Stati membri possono fare prevalere tale interesse rispetto alla realizzazione del corretto funzionamento del mercato interno e della libera circolazione delle merci. Qualora l'AG avesse ritenuto possibile per un singolo Paese dell'UE opporsi all'importazione dei prodotti *de quo* per i motivi menzionati dal giudice del rinvio, l'unitarietà del mercato interno ne avrebbe risentito. Inoltre, l'adozione di divieti unilaterali in materia di politica commerciale, come quello che viene in rilievo nel caso in esame, interferisce con la competenza esclusiva dell'Unione in tale ambito. Come dimostrato anche dalla vicenda della restrizione delle importazioni dei prodotti agricoli ucraini a titolo di misura di salvaguardia autorizzata dalla Commissione nel contesto della c.d. “crisi del grano”, gli Stati membri non possono adottare divieti o restrizioni



unilaterali a meno che non siano autorizzati in tal senso dall'UE (v. regolamenti di esecuzione (UE) [2023/903](#) e [2023/1100](#)).

Venendo alla questione relativa al *contenuto* dell'indicazione di origine, si ritiene innanzitutto di poter condividere le conclusioni raggiunte dall'AG sulla impossibilità (e inopportunità) di fare riferimento al "Regno del Marocco" nelle etichette dei prodotti del Sahara occidentale. È vero, infatti, che una tale indicazione sarebbe contraria sia allo *status* separato e distinto del territorio in base al diritto internazionale, sia alla posizione dell'Unione nel contesto della disputa. Indicare in etichetta "Sahara occidentale: Regno del Marocco" equivarrebbe, in altre parole, a legittimare le pretese di sovranità di quest'ultimo Stato sul territorio non autonomo. Per lo stesso motivo, è da salutare positivamente il passaggio in cui l'AG ritiene necessario evidenziare la provenienza specifica dei prodotti dal territorio non autonomo, sposando la politica di differenziazione già adottata dalla Corte. L'espressione "EU Differentiation Policy" è stata usata in dottrina per indicare le azioni dell'Unione volte a distinguere il territorio dello Stato di Israele dai territori occupati da quest'ultimo Paese nei vari rapporti dell'UE con Israele (cfr. G. HARPAZ, *op. cit.*, pp. 1603-1604), ma si ritiene che possa essere utilizzata anche nel presente contesto.

Ciò premesso, ad avviso di chi scrive, un'indicazione di provenienza che rechi *soltanto* la dicitura "Sahara occidentale" non è del tutto corretta ed obiettiva e, anzi, priva potenzialmente il consumatore medio della contezza di un'altra fondamentale circostanza: il Marocco è un Paese che occupa il Sahara occidentale e sono presenti sul territorio anche cittadini marocchini [cfr. B. SAUL, [\*The Status of Western Sahara as an Occupied Territory under International Humanitarian Law and the exploitation of Natural Resources\*](#), in *Sydney Law School Research Paper*, September 2015, p. 5 ss.; M. DAWIDOWICZ, [\*Trading Fish or Human Rights in Western Sahara? Self-Determination, Non-Recognition and the EC-Morocco Fisheries Agreement\*](#), in D. FRENCH (ed.), *Statehood, Self-Determination and Minorities: Reconciling Tradition and Modernity in International Law*, Cambridge University Press, 2013, p. 250 ss.]. La sopra menzionata etichettatura potrebbe ben indurre il consumatore europeo a credere che stia mettendo nel carrello un prodotto coltivato ed esportato direttamente dalla popolazione Sahrawi, mentre questo non sarebbe (sempre) il caso, potendosi con tutta probabilità trattare di agricoltori marocchini. Anche il Tribunale ha infatti evidenziato che le popolazioni che si trovano attualmente sul territorio del Sahara occidentale non appartengono necessariamente al popolo Sahrawi, avente diritto all'autodeterminazione (v. causa T-279/19, cit., punto 337; cause riunite T-344/19 e T-356/19, cit., punto 329). Considerato che anche nel Sahara occidentale, come nei territori palestinesi, sono presenti insediamenti contrari al diritto internazionale, un'indicazione di origine che tenga conto di tale circostanza sarebbe quindi desiderabile. Perciò, a detta di chi scrive, sarebbe auspicabile che la Corte, coerentemente con il principio di autodeterminazione dei popoli, non trattasse gli insediamenti dei cittadini marocchini diversamente da quelli israeliani e che riconoscesse la necessità di indicare la

specifica provenienza da un insediamento anche nel caso del Sahara occidentale.

La giustificazione data dall'AG per escludere il "Regno del Marocco" come luogo di provenienza sull'etichetta è legata alla posizione (asseritamente neutrale) dell'Unione con riguardo al conflitto. A differenza di quanto sostenuto dall'AG, tuttavia, la posizione adottata dall'Unione è sì neutrale (nel senso di appoggiare una risoluzione della disputa territoriale che sia pacifica e "mutualmente accettabile"), ma ciò non vuol dire che l'UE non sia tenuta a riconoscere con tutti i mezzi a sua disposizione che il Marocco viola il diritto all'autodeterminazione del popolo Sahrawi. Sarebbe pertanto del tutto coerente con l'affermazione di tale diritto individuare una indicazione di origine che sia meno "ingannevole" o falsamente neutra.

Si rileva, inoltre, che sebbene in *Psagot* la Corte dia atto della posizione di condanna assunta dall'Unione nei confronti dell'occupazione israeliana (v. sentenza *Psagot*, cit., punto 48), la decisione dei giudici UE non è basata su tale circostanza, ma è piuttosto incentrata sul rispetto del diritto internazionale e del diritto all'informazione dei consumatori (v. sentenza *Psagot*, cit., punti 48-51). In altre parole, la duplice indicazione di origine richiesta dalla Corte in *Psagot* (territori palestinesi come *paese* di provenienza ed insediamento israeliano come *luogo* di provenienza) è certamente coerente con la posizione dell'UE, ma non è dovuta in ragione di quest'ultima, quanto piuttosto (*ab origine*) in vista delle violazioni delle norme del diritto internazionale generale umanitario nei territori occupati (v. sentenza *Psagot*, cit.).

Pertanto, si ritiene che una duplice indicazione di origine sarebbe opportuna anche nel caso dei prodotti del Sahara occidentale, a prescindere dalla posizione (più o meno esplicita) adottata dall'Unione nei riguardi della disputa territoriale. A giudizio di chi scrive, le violazioni che il Marocco compie occupando il Sahara occidentale hanno tutto il potenziale per condizionare le scelte di acquisto del consumatore europeo, alla stregua di quelle compiute da Israele nei territori palestinesi. Il consumatore potrebbe infatti, soprattutto in relazione a considerazioni etiche, essere influenzato dalla consapevolezza che il prodotto proviene da un luogo in cui viene impedito l'esercizio del diritto all'autodeterminazione [v. art. 3 (1), regolamento (UE) 1169/2011, cit.; sentenza *Psagot*, cit., punti 55-56 e conclusioni dell'Avv. gen. Hogan in *Psagot*, cit., par. 76]. Il consumatore ha quindi il diritto di scegliere se avallare o meno la prassi del commercio dei prodotti del Sahara occidentale attraverso le autorità marocchine e la soluzione proposta dall'AG è imperfetta poiché non consente al consumatore di rifiutarsi di acquistare prodotti coltivati nel Sahara occidentale ma di provenienza da insediamenti o coltivatori marocchini.

Il giudice del rinvio ha inoltre chiesto alla Corte se le autorità marocchine abbiano la facoltà di rilasciare i certificati di conformità per i prodotti ortofrutticoli raccolti nel Sahara occidentale. L'AG ha affrontato la questione incidentalmente, affermando che dette autorità sono competenti in quanto "il Regno del Marocco è considerato dall'Unione come responsabile (*de facto*) dell'amministrazione del territorio del Sahara occidentale (o almeno delle

parti che esso controlla)” (v. conclusioni, parr. 97-98 e 126). È adesso opportuno effettuare un confronto con il caso del commercio con la Palestina. È pur vero che i rapporti tra l’UE da un lato, e il Sahara occidentale e la Palestina dall’altro, sono diversi. A differenza del caso palestinese, ove sussiste un [accordo tra UE e OLP](#) – l’Unione non effettua scambi commerciali diretti con il Sahara occidentale tramite il Fronte Polisario, né con altri rappresentanti di questo popolo. Ciò comporta che tutti i prodotti facenti ingresso nell’Unione siano necessariamente commerciati attraverso le autorità del Marocco, le quali soltanto – allo stato delle cose – possono attestare che un prodotto è originario del territorio del Sahara occidentale (v. conclusioni, parr. sopra citati). Ma vi è di più: come rilevato dall’AG, secondo l’Unione esse sono le uniche autorità *competenti* a farlo, in quanto il Marocco è considerato dall’Unione come responsabile (*de facto*) dell’amministrazione del Sahara occidentale (*ibidem*). Mentre l’UE ha rapporti con entrambe le autorità doganali palestinesi ed israeliane (v. sentenza *Brita*, punto 52), il territorio del Sahara occidentale non possiede autorità amministrative e doganali (riconosciute) ai fini del controllo dello *status* dell’origine dei prodotti del proprio territorio. Ciò legittimerebbe così il Marocco allo svolgimento dei suddetti controlli doganali e spiegherebbe altresì l’impossibilità di concludere un accordo commerciale distinto con le autorità che rappresentano il popolo Sahrawi (v. conclusioni, par. 98).

Va dato atto, infine, che il commercio dei prodotti del Sahara occidentale va a beneficio sia dell’Unione stessa (e soprattutto di alcuni Stati membri, come la Spagna, la cui attività di pesca è molto intensa nelle acque nordafricane), sia del popolo Sahrawi, che può così trarre vantaggio dallo sfruttamento delle (proprie) risorse naturali, con un impatto socioeconomico tutto sommato positivo. In questo contesto, il Marocco rappresenta un intermediario ed è tenuto, in quanto potenza occupante, a far sì che lo sfruttamento delle risorse naturali vada a beneficio del popolo Sahrawi, nel rispetto del principio della sovranità permanente sulle risorse naturali, corollario del diritto all’autodeterminazione dei popoli [v. Corte internazionale di giustizia, [Repubblica Democratica del Congo c. Uganda](#), punto 244; [A/RES/50/33 \(1995\)](#); Corell, cit., punti 21-25].

5. Con il presente commento sono state espresse alcune considerazioni critiche sulla proposta di etichettatura dei prodotti agricoli provenienti dal Sahara occidentale difesa dall’AG in *Confédération paysanne*. In particolare, mentre l’AG ritiene sufficiente un’etichettatura che indichi la provenienza dei prodotti dal “Sahara occidentale”, specificando che questa soluzione è compatibile con la posizione di neutralità dell’UE nella disputa Marocco-Fronte Polisario, a nostro giudizio sarebbe stato preferibile indicare anche lo specifico luogo di provenienza. Ciò al fine di informare i consumatori che i prodotti provengono da insediamenti marocchini, in parallelo a quanto avvenuto nel contesto del rinvio pregiudiziale di cui alla causa *Psagot*.

L’Unione è spesso criticata per non aver interrotto il c.d. “*trade with settlements*”, ovvero il commercio e l’importazione di prodotti originari di

territori occupati da Israele. L'AG ricorda che stabilire relazioni con un territorio non autonomo è conforme al diritto internazionale e prescinde dal riconoscimento di uno Stato, potendo quest'ultimo atto politico essere dissociato dalla certificazione dell'origine (v. conclusioni, par. 99). La prassi dell'Unione lo dimostra: l'UE conclude accordi con Parti contraenti quali i movimenti di liberazione nazionale (v. accordo UE-OLP, cit.) e Paesi terzi non ancora riconosciuti come Stati dalla comunità internazionale nel suo complesso (v. [accordo UE-Kosovo](#)). Si rammenta a tal proposito che le istituzioni politiche UE godono di un certo margine di discrezione nel condurre l'azione esterna e tra le scelte che possono compiere rientra, ad esempio, la conclusione di un accordo internazionale con uno Stato terzo. Tuttavia, nel condurre tale azione, le istituzioni UE devono rispettare gli obblighi precisi e incondizionati derivanti dai principi di diritto internazionale rilevanti nel caso di specie (cfr. cause riunite T-344/19 e T-356/19, cit.; causa T-279/19, cit.). La Corte, ove interrogata, ha pertanto il compito di verificare che una siffatta decisione sia conforme al diritto UE, ivi incluso il diritto internazionale consuetudinario [che viene recepito dall'ordinamento UE attraverso l'art. 3 (5) TUE; v. E. NEFRAMI, [Customary International Law and the European Union from the Perspective of Article 3\(5\) TEU](#), in P. EECKHOUT, M. LOPEZ-ESCUADERO (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford, 2016, p. 205 ss.].

Spetterà quindi alla Corte decidere se l'Unione, nel concludere gli accordi col Marocco, abbia rispettato questi obblighi e, in ultima analisi, gli articoli 3 (5) e 21 TUE. L'AG ha deciso di non rispondere a questa particolare questione sollevata dal Consiglio di Stato francese in *Confédération paysanne* ed ha ritenuto altresì che, nonostante i tre procedimenti siano strettamente connessi tra loro, il risultato delle due impugnazioni non influirà comunque sulla decisione della Corte nel contesto del rinvio pregiudiziale (v. conclusioni, par. 11 e 18). Non si può essere certi fino in fondo di questa affermazione: dovesse la Corte confermare le sentenze di primo grado emesse dal Tribunale, annullando così le decisioni del Consiglio per violazione degli obblighi derivanti per l'UE dal diritto internazionale, i giudici europei potrebbero risolvere il rinvio in commento diversamente. Più in particolare, la Corte potrebbe decidere di attenersi in modo completo alla giurisprudenza *Psagot*, richiedendo una indicazione di origine che tenga conto della posizione transitoria ed illegittima del Marocco nel Sahara occidentale. Tutto ciò sempre nell'ottica di una scelta informata e consapevole del consumatore. Tale soluzione sarebbe quella che il principio di coerenza dell'azione esterna detta; allo stesso tempo, l'informazione del consumatore e, più in generale, del cittadino UE si confermerebbe come tema caro ai giudici europei.

Come rilevato dall'AG nelle [conclusioni in C-779/21 P e C-799/21 P](#): “(...) a quasi 50 anni dall'inizio del processo di autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale, detto popolo non ha visto alcun progresso compiuto nella definizione del futuro status del suo territorio. Benché ciò rappresenti un chiaro fallimento del processo politico guidato dall'ONU, ciò non significa che la risoluzione della questione del Sahara occidentale possa

essere affidata ai giudici dell'Unione" (v. parr. 6-7). Sebbene sia vero che i giudici UE non possono decidere sul futuro del Sahara occidentale, cause come *Confédération paysanne* ci forniscono l'opportunità di riflettere su temi delicati e più che mai attuali. Gli obblighi di etichettatura dei prodotti costituiscono in linea di principio uno strumento per favorire l'effettiva applicazione del diritto internazionale. A livello dell'Unione, dovrebbe richiedersi un'indicazione di origine che rifletta lo status territoriale internazionalmente riconosciuto (v. sentenza *Psagot*, cit.); si presenta così l'occasione per la Corte di rafforzare la politica di differenziazione dei due territori già affermata con la sentenza *Front Polisario*, a supporto del diritto all'autodeterminazione del popolo Sahrawi. A livello nazionale, gli agenti sono i privati anziché gli Stati, potendo i primi esercitare una scelta di acquisto eticamente orientata (sul punto cfr. S. POLI, *op. cit.*).

## ABSTRACT (ITA)

Il 21 marzo 2024 sono state pubblicate le conclusioni dell'Avv. generale Capeta nella causa C-399/22, *Confédération paysanne c. Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique*. Si tratta di un rinvio pregiudiziale sollevato dal Consiglio di Stato francese ed avente ad oggetto l'indicazione di origine di alcuni prodotti agricoli coltivati nel Sahara occidentale ed importati nell'Unione europea attraverso l'accordo di associazione UE-Marocco. Alla Corte di giustizia viene domandato (*inter alia*) di chiarire, alla luce della normativa UE sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, quale sia la corretta etichettatura dei prodotti del territorio non autonomo e, in particolare, se questi ultimi debbano essere indicati come provenienti dal Sahara occidentale, non potendo essere contrassegnati come "made in Morocco". Si avvanzeranno alcune osservazioni critiche con riguardo alla coerenza della soluzione proposta dall'AG rispetto a quella adottata dalla Corte nella causa *Psagot*. Il rinvio in commento ci fornisce l'opportunità di riflettere sul rapporto tra diritto UE e diritto internazionale di natura consuetudinaria e, in particolare, sugli obblighi derivanti per l'UE dal principio di autodeterminazione dei popoli, nonché sul ruolo dei privati (i consumatori) nel favorire il rispetto del diritto internazionale umanitario.

## ABSTRACT (ENG)

On 21 March 2024, Advocate general Capeta delivered its Opinion in Case C-399/22, *Confédération paysanne c. Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique*. This is a reference for preliminary ruling brought by the French Council of State concerning the indication of origin of certain agricultural products cultivated in Western Sahara and imported into the European Union through the EU-Morocco Association Agreement. The Court of Justice is asked (*inter alia*) to clarify which labelling is required for products coming from the non-autonomous territory and, in particular, whether they must be labelled as originating in Western Sahara, as they cannot be labelled as "made in Morocco". Some critical remarks will be made with regard to the consistency of the solution proposed by the AG with that adopted by the Court in its *Psagot* case-law. The case in comment provides us with an opportunity to reflect on the relationship between EU law and customary international law and, in particular, on the obligations arising for the EU from the principle of peoples' self-determination, as well as on the role of private individuals (consumers) in promoting respect for international humanitarian law.